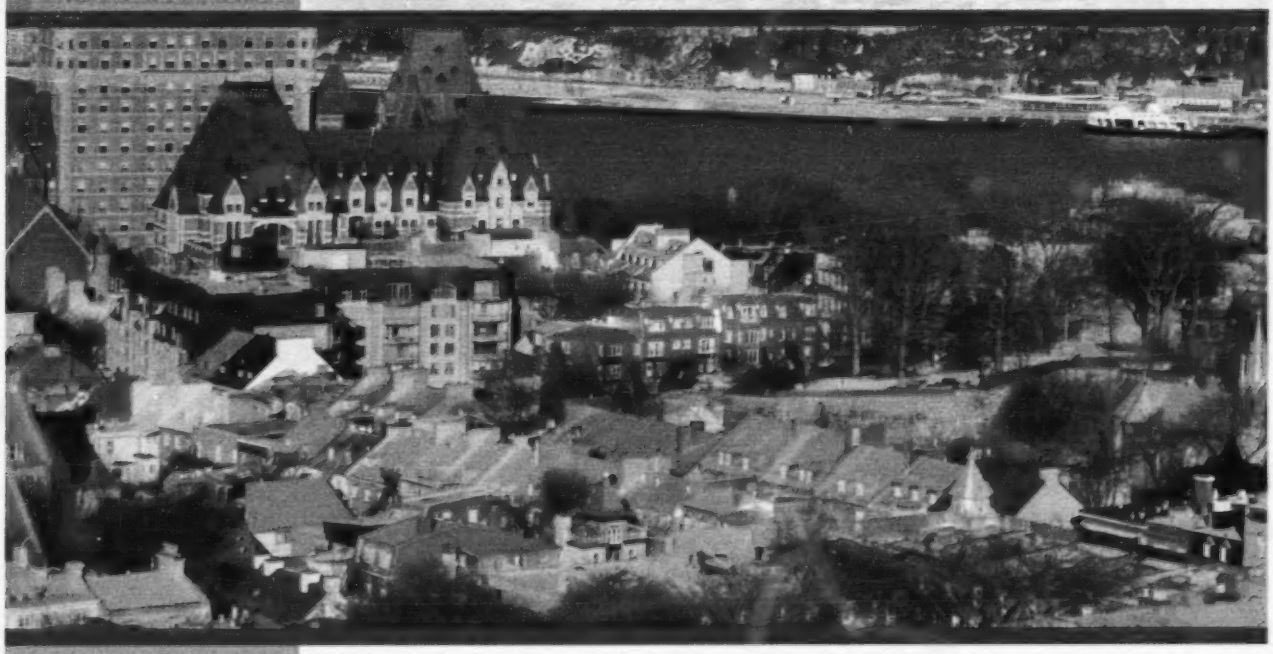
Projet de loi nº 109 : Loi accordant le statut de capitale nationale à la Ville de Québec et augmentant à ce titre son autonomie et ses pouvoirs

Commentaires et recommandations de l'Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec

Novembre 2016



APCHQ

Introduction

L'Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec (APCHQ) a pour mission de développer et de faire valoir le professionnalisme de ses 17 000 entreprises membres réunies au sein de 14 associations régionales. Elle voit à les représenter afin de favoriser le maintien d'un environnement sain et compétitif. L'APCHQ regroupe principalement des entrepreneurs en rénovation et des constructeurs d'habitations neuves.

Les entreprises membres de notre organisation, par leurs activités, ont un impact important sur l'économie du Québec, ses régions et ses municipalités. Notons aussi que par leur expertise et leur dynamisme, elles assurent aux collectivités des milieux plus verts, mieux organisés et où il fait bon vivre.

Nous avons comme objectif de collaborer le plus étroitement et efficacement possible avec les pouvoirs publics afin de les aider à atteindre leurs objectifs sans que ceux-ci aient comme impacts de complexifier la vie des entrepreneurs en construction et en rénovation du Québec. C'est donc avec un grand intérêt que nous avons pris connaissance du projet de loi n° 109, Loi accordant le statut de capitale nationale à la Ville de Québec et augmentant à ce titre son autonomie et ses pouvoirs (PL 109).

Ce projet de loi touche directement nos membres, et ce, à plusieurs niveaux. Il en est ainsi des modifications en matière de consultation citoyenne, de taxation, de redevances et de simplification réglementaire et administrative. Nous voulons remercier les membres de la Commission de l'aménagement du territoire de nous offrir l'occasion de partager nos réflexions sur ce projet de loi.

D'entrée de jeu, nous pouvons affirmer que l'APCHQ a reçu positivement le PL 109. Selon nous, ce projet de loi offrira à la Ville de Québec de meilleurs leviers pour assurer son développement. Elle aura un plus grand pouvoir en matière de taxation et de redevances – pouvoir dont jouit la Ville de Montréal depuis maintenant sept ans. Il sera donc possible, pour notre capitale nationale, de diversifier ses sources de revenus et ainsi diminuer la proportion provenant des taxes foncières.

Cependant, l'APCHQ souhaite s'assurer que ces nouveaux pouvoirs ne créeront pas une double taxation ou une pression supplémentaire aux futurs acquéreurs de nouvelles habitations. Il faut tendre à une diversification des revenus, certes, mais cela ne doit pas avoir comme impact d'augmenter le fardeau fiscal global des citoyens et des entreprises. Assurons-nous collectivement de taxer plus intelligemment plutôt que de taxer davantage.

Nous sommes également satisfaits de constater que le législateur a une volonté d'améliorer les règles référendaires pour toutes les municipalités. Le PL 109 contenait des dispositions qui retiraient l'obligation pour la Ville de Québec d'être soumises aux règles référendaires. Le ministre a cependant affirmé récemment que ces dispositions du projet de loi pourraient être

retirées pour faire le débat une seule fois pour toutes les villes du Québec.[1] Pour l'APCHQ, cette décision est raisonnable. Nous encourageons le ministre et les parlementaires à revenir sur cette question, car des améliorations sont de mises pour améliorer le processus référendaire dans nos villes. Nous avons d'ailleurs des propositions à formuler dans le présent mémoire.

Nous voyons également dans le PL 109 une volonté de la Ville de Québec de centraliser son processus réglementaire et d'en assurer une communication simplifiée pour les citoyens et les entreprises. Il est trop facile d'oublier les citoyens et les entreprises dans le processus réglementaire. Ces derniers ont ensuite de la difficulté à s'y retrouver, ce qui n'aide aucunement à la conformité réglementaire. C'est pourquoi nous saluons les orientations en matière de simplification administrative et nous y apporterons une proposition d'amélioration.

Le présent mémoire traitera plus en profondeur, dans l'ordre, de la question référendaire, des pouvoirs de taxation, des pouvoirs de redevances et de l'allégement administratif. Dans chacune des sections, nous apporterons notre analyse et nous fournirons nos recommandations. Enfin, le fruit de notre travail vise à aider le gouvernement et la Ville de Québec à atteindre ses objectifs sans que ces derniers aient des impacts négatifs pour nos membres et pour la population en général.

1. Les obligations référendaires : une réforme en profondeur est de mise

Les modifications du PL 109 sur les référendums ne sont pas passées inaperçues. C'est le sujet qui était en titre des articles de journaux traitant du dépôt du projet de loi à l'Assemblée nationale. L'attention a été apportée sur cet élément du projet de loi qui avait pourtant d'autres ajouts importants, comme celui des pouvoirs de taxation et de redevances. Comme nous l'avons mentionné en introduction, le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire envisage des modifications législatives pour que les changements du régime référendaire puissent s'appliquer à un ensemble de villes. Nous trouvons cette décision très sage, car les villes et leurs citoyens ont tous à bénéficier d'un régime des référendums modernisé. Voici nos constatations et nos suggestions.

L'utilisation des référendums est présente dans plusieurs juridictions. Certains pays doivent consulter leur population par référendum pour des modifications constitutionnelles. D'autres donnent même la possibilité à leur population d'utiliser le référendum, après avoir recueilli un nombre de signatures, pour s'exprimer sur une initiative ou, dans certains cas, sur la révocation des élus. Près de nous, la Colombie-Britannique a un processus de référendum de révocation et d'initiative populaire. Pour lancer une initiative, la signature de 10 % de l'électorat est préalable, pour la révocation, il faut atteindre 40 %.[2]

---

[1] Simon Boivin, « Coiteux veut repousser le débat sur l'abolition des référendums locaux », *Le Soleil*, 2 novembre 2016. Consultation en ligne : http://www.lapresse.ca/le-soleil/actualites/politique/201611/01/01-5036804-coiteux-veut-repousser-le-debat-sur-labolition-des-referendums-locaux.php

[2] British Columbia, Recall and Initiative Act [RSBC 1996] Chapter 398. Consultation en ligne : http://www.bclaws.ca/civix/document/LOC/complete/statreg/--%20R%20--/Recall%20and%20Initiative%20Act%20[RSBC%201996]%20c.%20398/00_Act/96398_00.htm

Au Québec, le pouvoir de lancer une initiative référendaire n'appartient pas à la population. C'est le gouvernement qui, suivant l'approbation d'une loi ou de la question par l'Assemblée nationale, peut lancer un tel processus de consultation populaire.[3] C'est une tout autre histoire pour les municipalités québécoises. Le pouvoir des citoyens d'utiliser des référendums a été institué dans la Loi sur les cités et villes en 1975, pour ensuite être transféré dans la Loi sur les élections et référendums dans les municipalités. Comme le précise un document du Directeur général des élections du Québec :

> « Deux types de référendums municipaux sont utilisés : le référendum consultatif et le référendum approbatif. Ainsi, un référendum consultatif est tenu dans les domaines de compétence de la municipalité soit en matière de sécurité publique, de loisirs, d'acquisition de biens, de gestion de services ou tout autre sujet. [...] Quant au référendum approbatif, celui-ci est de plus en plus utilisé dans la mesure où plusieurs lois font en sorte que certaines décisions du conseil doivent obligatoirement être soumises à l'approbation des citoyens. Par exemple, plusieurs lois municipales régissant l'aménagement et l'urbanisme, les règlements d'emprunt à long terme, l'annexion territoriale, établissent que l'approbation des citoyens est nécessaire avant la mise en vigueur de ces règlements. »[4]

Revenons à ce que visait le gouvernement lorsqu'il a institué ce pouvoir dans les municipalités. Le ministre de l'époque désirait établir une formule pour permettre aux citoyens de s'exprimer convenablement et éliminer « la démagogie qui peut caractériser des assemblées ».[5] L'opposition officielle avait quant à elle approuvé cette orientation, car elle évitait la tenue d'assemblées organisées. En somme, on voulait empêcher qu'une minorité puisse utiliser à son avantage les leviers de consultation et ainsi bloquer le processus décisionnel.

Les demandes de modifier le régime des référendums municipaux ne datent pas d'hier. Il y a 30 ans, l'UMQ faisait cette observation lors des consultations qui ont précédé l'adoption de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités :

> « L'Union des municipalités du Québec s'est toujours souciée de la qualité de la démocratie. Ce souci nous amène à nous questionner sérieusement sur le bien-fondé de la procédure du référendum, procédure pourtant établie à l'origine pour des raisons de saine démocratie. Ce qu'on a de la difficulté à comprendre, c'est le volume de dépenses qu'on fait quand on est à un palier de gouvernement par rapport à l'autre; plus on est petit, plus on est assujetti au référendum. Ce n'est pas écrit dans le document, mais on le pense quand même.
>
> En effet, l'expérience municipale démontre clairement que cette procédure est souvent utilisée par des groupes opposés aux conseils en place et désireux de se faire du capital politique.
>
> De plus, la participation au référendum est presque toujours faible et attire généralement beaucoup plus les opposants que les tenants du règlement. Ainsi, une poignée d'opposants peuvent obliger la municipalité à retirer son règlement au détriment de la population en général. De notre côté, nous pensons qu'il y a matière à examen sérieux.

---

[3] Loi sur la consultation populaire, Chapitre 64.1, Consultation en ligne : http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/C-64.1

[4] Directeur général des élections du Québec, La consultation populaire au Canada et au Québec, 2000, p. 63. Consultation en ligne : http://www.electionsquebec.qc.ca/documents/pdf/dge_6350.3_v.f.pdf

[5] Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats de la Commission permanente des affaires municipales*, Étude du projet de loi no 42 – Loi modifiant la Loi des cités et villes, 30e législature, 3e session, vendredi 20 juin 1975. Consultation en ligne : http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cam-2-avant-1984-30-3/journal-debats/CAM-750620.html

> Nous croyons donc que l'ensemble de la procédure de référendum et sa pertinence devraient être réévalués et actualisés plus particulièrement en tenant compte des récentes orientations législatives municipales. »[6]

Selon notre analyse, la constatation de l'UMQ est toujours d'actualité. Les restrictions trop peu encadrées font en sorte que le processus référendaire actuel peut ralentir considérablement le cheminement des projets de développement consensuel, augmenter les coûts et ajouter un niveau important de risques pour les promoteurs immobiliers. Tout ceci a comme effet collatéral de faire augmenter le prix des unités d'habitation ou même de réduire l'offre de logements sociaux par manque d'espace pour rentabiliser le projet immobilier. C'est pourquoi nous croyons que l'utilisation du référendum municipal a certes une place pour assurer un levier démocratique aux citoyens, mais des ajustements ne seraient que bénéfiques pour tous.

RECOMMANDATION N° 1

Que le gouvernement du Québec dépose un projet de loi visant à réformer le processus référendaire des municipalités.

Un processus référendaire à améliorer

Pour l'APCHQ, plusieurs ajustements sont nécessaires afin d'assurer un « rebalancement » dans les pouvoirs et permettre à ce qu'une minorité ne puisse pas utiliser à son avantage le processus actuel. Pouvoir utiliser le processus à son avantage était justement ce que tentait de régler la création des dispositions référendaires. Assurons-nous d'apporter l'équilibre qui rejoindra l'objectif de créer une réelle expression de la démocratie.

D'abord, l'APCHQ croit que le nombre de signatures doit être revu. Actuellement, il est très facile pour des opposants de recueillir les signatures requises. Pour les zones de plus de 20 000 habitants, la proportion demandée n'est que de 2,5 %. Pourtant, on demande 10 % en Colombie-Britannique[7] pour lancer une initiative référendaire et entre 10 % à 15 % pour lancer un référendum dans une municipalité de la Saskatchewan[8]. À notre avis, il y a place à revoir les seuils nécessaires pour lancer des initiatives référendaires afin d'en améliorer leur représentativité.

En 2012, à l'occasion du projet de loi n° 47, nous avons abordé la question des seuils de population requis pour initier un référendum[9]. À partir de ces réflexions, nous pourrions envisager les modifications suivantes lors d'une éventuelle révision législative.

---

[6] Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats de la Commission de l'aménagement et des équipements*, Consultation générale sur le projet de loi 100 – Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, 33e législature, 1re session, jeudi 4 septembre 1986. Consultation en ligne : http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cae-33-1/journal-debats/CAE-860904.html

[9] Pour plus de détails sur ce sujet, veuillez consulter le document CIMA +, Les référendums municipaux et le Projet de loi 47, Proposition de bonification aux dispositions du Projet de loi 47 portant sur les référendums municipaux et les zones franches d'approbation référendaire, 2012, 22 p.

Critère de l'article 533 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités	Proposition de modifications de l'APCHQ
1. Le nombre équivalant à 50 % des personnes habiles à voter, lorsqu'elles sont 25 ou moins.	1. Le nombre équivalant à 50 % des personnes habiles à voter, lorsqu'elles sont 25 ou moins.
2. Le moins élevé entre 500 et le nombre obtenu par l'addition du nombre 13 et de celui qui équivaut à 10 % des personnes habiles à voter en excédent des 25 premières, lorsqu'elles sont plus de 25, mais moins de 5 000.	2. Le moins élevé entre **1000** et le nombre obtenu par l'addition du nombre 13 et de celui qui équivaut à **20 %** des personnes habiles à voter en excédent des 25 premières, lorsqu'elles sont plus de 25, mais moins de 5 000.
3. 500, lorsque le nombre de personnes habiles à voter est égal ou supérieur à 5 000, mais inférieur à 20 000.	3. **10 %**, lorsque le nombre de personnes habiles à voter est égal ou supérieur à 5 000, mais inférieur à 20 000.
4° Le nombre équivalant à 2,5 % des personnes habiles à voter, lorsqu'elles sont 20 000 ou plus.	4. Le nombre équivalant à **5 à 10 %** (à valider) des personnes habiles à voter, lorsqu'elles sont 20 000 ou plus.

Ensuite, comme soulevé dans l'étude de 2012, les zones appelées à voter sont souvent plus petites que celles qui bénéficieront du projet immobilier. Cela a comme impact de créer une distorsion entre les intérêts locaux particuliers et les intérêts collectifs. C'est pourquoi l'APCHQ est d'avis qu'une réforme du régime sur les référendums devrait porter une attention sur les zones pour assurer la meilleure représentativité des projets quant à la population qui en est touchée.

Enfin, peu importe le taux de participation, la résultante sera la même. L'adage dit que « les absents ont toujours tort », sauf qu'on peut facilement déduire qu'un faible taux de participation est causé par un manque de temps ou par une indifférence relativement à un projet. Considérant l'intérêt des opposants comparativement à ceux appuyant le projet, il est certain que les faibles taux de participation aideront toujours l'opposition. Pour s'assurer que la majorité de la population visée se soit exprimée sur l'enjeu, la participation requise devrait être de 50 %. C'est d'ailleurs une disposition mise de l'avant pour encadrer le processus référendaire en Colombie-Britannique[10] et en Californie[11].

[10] Op cit., note 2.
[11] Office of the Secretary of State of California, Procedure for Recalling state and Local Officials, December 2014, 30 p. Consultation en ligne : http://elections.cdn.sos.ca.gov/recalls/recall-guide-123014.pdf

RECOMMANDATION N^{O} 2

Que la réforme des référendums municipaux inclut les modifications suivantes :
— Augmentation significative du nombre de signatures pour la tenue d'un référendum;
— Élargissement des zones territoriales lors des référendums pour que davantage de citoyens soient appelés à s'exprimer;
— Établissement d'un seuil minimal de 50 % de participation pour qu'un résultat référendaire soit valide.

2. Le pouvoir de taxation

L'appétit d'une organisation défendant des entrepreneurs devant un projet de loi donnant plus de pouvoir de taxation est facile à deviner. Surtout dans un contexte où les entreprises du secteur de la construction, composées à 85 % par des entreprises ayant moins de cinq salariés[12], paient plus que leur juste part. En effet, le taux inférieur d'impôt (taux PME) est nettement plus élevé au Québec[13] que dans le reste du Canada[14], les taxes sur la masse salariale sont 45 % plus élevées pour les entreprises ici que la moyenne canadienne[15] et le fardeau municipal près de 2,22 fois plus élevé pour les entreprises que pour les résidents.[16] Sans compter que les plus petites entreprises du secteur de la construction verront leur taux d'impôt augmenter de 48 % dès le 1er janvier prochain.[17-18] Il peut donc être difficile, au premier abord, de voir positivement une augmentation du pouvoir de taxation municipale pouvant provoquer une augmentation de la fiscalité générale pour les propriétaires de petites entreprises dans le secteur de la construction et de la rénovation résidentielles.

Cependant, nous comprenons l'intention du gouvernement d'augmenter l'autonomie de la Ville de Québec en lui offrant plus de pouvoirs en matière de taxation. Pour l'APCHQ, il est important que les villes d'envergure, comme Québec, puissent diversifier et rééquilibrer leur assiette de revenus qui est disproportionnée au niveau du régime foncier. Selon le dernier budget de la Ville de Québec, 833,8 millions de dollars de revenus provenant des taxes foncières générales ont été budgétés pour l'année 2016[19] sur un total de revenus de 1 403,6 millions de dollars[20], soit 59 %

---

[12] Commission de la construction du Québec, Caractéristique de l'industrie, consultation Web le 26 août 2016 : https://www.ccq.org/fr-CA/B_IndustrieConstruction/B01_CaracteristiquesIndustrie?profil=GrandPublic
[13] Revenu Québec, Taux d'imposition des sociétés, consultation du site Web le 26 août 2016 : http://www.revenuquebec.ca/fr/entreprises/impots/societes/assujetissement/tauximposition.aspx
[14] Agence du revenu du Canada, Taux d'impôt des sociétés, consultation du site Web le 26 août 2016 : http://www.cra-arc.gc.ca/tx/bsnss/tpcs/crprtns/rts-fra.html
[15] Conseil du patronat du Québec, Prévisions salariales 2016 du CPQ : les employeurs du Québec prévoient accorder une augmentation salariale moyenne de 2,6 %, Communiqué de presse, 30 septembre 2015, consultation en ligne : https://www.cpq.qc.ca/salle-de-presse/communiques-de-presse/previsions-salariales-2016-du-cpq
[16] FCEI, PME et bungalow; deux poids, deux mesures dans la taxation municipale, Recherche, octobre 2013, 36 p.
[17] Ministère des Finances du Québec, Plan économique du Québec, mars 2015, p. B.49. Consultation en ligne : http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2015-2016/fr/documents/Planeconomique.pdf
[18] Ministère des Finances du Québec, Plan économique du Québec, mars 2016, p. B.100 et B102. Consultation en ligne : http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2016-2017/fr/documents/PlanEconomique.pdf
[19] Ville de Québec, Budget 2016, Fonctionnement et investissement, Service des finances, décembre 2015, p. 65
[20] Ville de Québec, Budget 2016, Fonctionnement et investissement, Service des finances, décembre 2015, p. 63

des revenus de la Ville de Québec. Ce manque de diversification de revenus met de la pression sur les constructeurs d'habitations neuves, sur les nouveaux acheteurs et sur les propriétaires dans leurs projets de rénovation. C'est pourquoi nous sommes ouverts à ce que les municipalités puissent avoir une meilleure répartition des sommes prélevées et c'est ce que permet le PL 109.

D'ailleurs, ce que le Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire offre à la Ville de Québec est loin d'être une nouveauté. Ce sont exactement les mêmes pouvoirs qui ont été donnés à la Ville de Montréal en 2009. Depuis, Montréal a taxé les automobiles et les stationnements sur son territoire pour financer le transport en commun. Un moyen sur deux est encore basé sur la taxation foncière, mais on voit que la Ville n'est pas partie dans une surenchère de nouvelles taxes foncières sur ses citoyens et sur ses entreprises.

Le Ville de Québec devra démontrer à son tour qu'elle vise la diversification des sources de revenus grâce à ces nouveaux pouvoirs. Nous invitons donc les élus provinciaux et municipaux à la plus grande prudence dans l'utilisation des pouvoirs de taxation. Il est trop facile de chercher à trouver de nouveaux revenus pour financer les opérations courantes, le maintien des programmes et la mise en place de nouvelles priorités. Cependant, les contribuables ont une limite et une taxation trop lourde a un effet négatif sur la croissance économique et, par le fait même, sur la croissance des revenus des gouvernements. Visons donc la saine gestion étatique, la concertation entre ordres de gouvernement et l'utilisation prudente de toute nouvelle taxation. N'oublions pas que le Québec a encore le régime fiscal le moins compétitif du Canada.[21] Il est donc opportun de créer des leviers de taxation supplémentaires aux municipalités mais, dans le meilleur scénario, cela n'aurait pas comme impact d'augmenter le fardeau fiscal global.

[21] Sean Speer et coll, Compétitivité fiscale du Québec : une barrière à la prospérité, Institut Fraser, septembre 2014, 48 p.

RECOMMANDATION N° 3

L'APCHQ ne s'oppose pas aux nouveaux pouvoirs de taxation octroyés à la Ville de Québec. Elle recommande que l'utilisation de ces pouvoirs soit faite de manière à diversifier les revenus de la Ville et soulager le régime foncier.

3. Le pouvoir de redevances

Le PL 109 donne également un pouvoir qu'a reçu la Ville de Montréal en 2009, c'est-à-dire le pouvoir de créer des redevances. Comme le stipule le nouvel article 131.13 qui sera ajouté à la Loi sur la capitale nationale du Québec, ce nouveau pouvoir permettra à la Ville de mettre en place un régime de réglementation et d'imposer une contribution aux citoyens afin de modifier les comportements.

Le législateur assure, par l'article 131.15, la mise en place de certaines balises de protection. En effet, cet article stipule que « la redevance ne peut être exigée que d'une personne qui bénéficie du régime de réglementation identifié au règlement ou dont les activités créent le besoin de ce régime ».

De plus, l'article 131.16 précise qu'on exclut des redevances des catégories pouvant être taxées, comme le matériel de recherches scientifiques, les ressources naturelles et l'énergie. Les paragraphes non couverts de cette exclusion touchent la fourniture d'un bien ou d'un service, la présence ou la résidence d'un particulier sur le territoire de la ville et l'utilisation d'un chemin public. Selon notre compréhension, cela permettrait à la Ville de Québec de mettre en place, par exemple, un système de péage routier ou une contribution demandée aux automobilistes pour financer le transport en commun. Ces leviers pourraient donc être diversifiés et non liés au foncier.

Si, par contre, la Ville de Québec décidait d'utiliser ce nouveau pouvoir pour viser les promoteurs immobiliers, en mettant des frais sur les terrains vacants pour stimuler leur développement par exemple, l'effet serait tout sauf positif. Il n'est pas dans l'intérêt d'un promoteur de ne pas développer ses terrains. Il y a souvent des motifs sérieux comme l'absence de marché selon la conjoncture économique, l'attente d'une autorisation d'une autorité gouvernementale ou municipale ou des contraintes de financement qui peuvent ralentir un développement, aussi « stimulé » soit-il par une taxation additionnelle. Ces redevances s'ajouteraient d'ailleurs aux nouvelles contributions pour travaux municipaux que le gouvernement du Québec a permis aux municipalités de récolter par la sanction le 10 juin dernier du projet de loi n° 83, Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale concernant notamment le financement politique.

Dans une étude que nous avons réalisée pour la région de Montréal, nous avons constaté que de 2006 à 2012, l'augmentation du prix du terrain et des frais de développement et coûts divers

(infrastructures, frais municipaux, utilités publiques, inspections et permis) associés à la règlementation municipale expliquent entre 50 % et 59 % de la hausse du prix des habitations. De plus, le Québec se trouve en queue de peloton des provinces canadiennes des ménages propriétaires avec une proportion de 61 % comparativement à au moins 70 % dans toutes les autres provinces canadiennes[22]. Une mauvaise utilisation des pouvoirs de taxation, de redevances et des redevances de développement ne fera qu'accentuer cette problématique.

RECOMMANDATION N^{O} 4

Dans le même esprit que la recommandation précédente, l'APCHQ ne s'oppose pas à l'octroi de nouveaux pouvoirs de redevances à la Ville de Québec. Toutefois, elle recommande que l'utilisation de ces nouveaux pouvoirs ait pour objectif d'alléger l'utilisation du régime foncier.

Donner un réel espace fiscal aux municipalités

Comme nous l'avons affirmé, les nouvelles taxes ou nouvelles redevances s'ajouteront aux taxes et impôts payés au provincial et au fédéral. Pour offrir aux municipalités un réel espace lui permettant d'agir en matière de taxation et de frais de redevances, sans que cela engendre une croissance de la taxation générale, le gouvernement du Québec devrait contribuer en libérant de l'espace fiscal. Pour les citoyens et les entreprises, cela se ferait à coût nul. De cette façon seulement, on s'assurera en tant que collectivité de ne pas étouffer le dynamisme local par un alourdissement de la taxation. En Ontario, les frais de redevances sont plus élevés, mais les crédits de taxes à l'achat d'une nouvelle propriété sont nettement plus généreux.

RECOMMANDATION N^{O} 5

Que les nouveaux pouvoirs de taxation et de redevances des municipalités soient compensés par une diminution de la fiscalité du gouvernement du Québec afin de créer un espace fiscal pouvant être récupéré par le niveau local. Cela pourrait se faire, par exemple, par une exonération totale ou partielle de la taxe de vente pour l'achat d'une nouvelle propriété ou par un crédit d'impôt équivalent.

Frais de parcs, de terrains de jeux et d'espaces naturels

Lorsqu'une municipalité demande que 10 % de la superficie d'un site en développement soit réservée à un espace vert, nos membres répondent plus favorablement que lorsqu'est demandée une contribution financière. Le Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire limite de ce pouvoir par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) :

> « La municipalité est libre de se doter d'un règlement à cet effet et de fixer les modalités de la contribution demandée, incluant le pourcentage. Toutefois, la superficie de terrain et la somme d'argent ne peuvent dépasser 10 % de la superficie et de la valeur du site, respectivement. S'il y a combinaison des deux, le 10 %

[22] APCHQ, *Un plan bien pensé pour construire une société plus riche*, Document de réflexion au sujet d'une éventuelle politique nationale d'habitation, février 2014, p. 13. Consultation en ligne : http://www.apchq.com/quebec/files/provincial/pdf/economique/Document-Final-Politique-habitation-5-mars-2014.pdf

s'applique à la valeur du site. Par souci d'équité, les règles [...] doivent prévoir que le propriétaire d'un site qui a déjà fait l'objet d'une contribution aux fins de parcs reçoive un crédit lorsqu'il fait une autre demande d'opération cadastrale. »[23]

Malheureusement, ces dernières années, cette politique assurant la création de milieux verts est devenue davantage un moyen que les municipalités utilisent pour se financer.[24] Ainsi, les modifications apportées par l'article 31 du PL 109 permettant à la Ville de Québec de contourner les règles actuelles qui nous inquiètent.

D'abord, l'article 31 ajoute l'article 92.1 à la Charte de Québec pour lui permettre de demander des frais de parc lors de la délivrance du permis de construction. Pourtant, dans la majorité des cas, et selon l'article 117.1 de la LAU, la contribution aux fins de parc porte sur le lotissement. Le terrain a une valeur moins élevée à ce moment que la veille de la construction du développement immobilier. Donc, selon notre compréhension, la modification proposée vise à maximiser les sommes perçues et non d'assurer la création de nouveaux espaces verts.

De plus, l'article 31 permet à la Ville de Québec, par l'article 92.2, de ne pas se conformer à l'article 117.4 de la LAU qui limite de 10 % le maximum du prélèvement possible de ce régime. La Ville pourra dépasser ce pourcentage si le développement est « situé dans l'un des secteurs centraux de la ville et constitue, en tout ou en partie, un espace vert ». L'APCHQ s'oppose à un tel régime particulier qui servira davantage à garnir les coffres de la ville qu'à créer de nouveaux espaces verts.

On peut arguer que par cette disposition, la Ville de Québec pourra mieux protéger un espace vert lors de son développement. La Ville a pourtant d'autres moyens pour protéger ces espaces. Elle pourrait protéger l'espace vert en amont dans ses décisions de zonage. Ajoutons aussi qu'elle pourrait développer prioritairement des lieux qui ne constituent pas, en tout ou en partie, un espace vert. De plus, les articles 9 et 35 du PL 109 offrent à la Ville de Québec plus de pouvoirs dans les décisions en matière de zonage. La Ville ne sera plus assujettie aux dispositions de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme en ces matières. Ainsi, si on décide de développer dans « l'un des secteurs centraux de la ville qui constitue, en tout ou en partie, un espace vert », ce sera à priori une décision de la Ville de Québec. Donc, la Ville de Québec a le pouvoir d'agir pour protéger les lieux verts sans que cela ait comme impact de dépasser le 10 % fixé par la LAU.

La règle du 10 % représente, en quelque sorte, un contrat social entre les municipalités, les développeurs immobiliers et les futurs résidents. Nous ne pouvons pas cautionner l'octroi de pouvoirs permettant à une ville de contourner ces dispositions qui sont pour nous suffisantes en matière d'allocation aux fins de parc.

---

[23] Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, Guide La prise de décision en urbanisme, Outils de financement et de maîtrise foncière, Contribution aux fins de parcs. Consultation en ligne : http://www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/financement-et-maitrise-fonciere/contribution-pour-fins-de-parcs/

[24] APCHQ, L'encadrement réglementaire des projets de développement résidentiel au Québec, Document d'orientation, Contributions aux fins de parc, 3 mai 2013, 36 p.

RECOMMANDATION N° 6

Que soit retiré l'article 31 du projet de loi 109 permettant à la Ville de Québec de se soustraire aux dispositions aux fins de parcs, de terrains de jeux et d'espaces naturels prévus à la section II.1 du chapitre IV de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

4. Devenir un leader en matière d'allégement et simplification réglementaire

Dans son communiqué publié lors du dépôt du PL 109, la Ville de Québec mentionnait qu'elle « trace la voie pour l'ensemble des municipalités québécoises qui sont toutes gagnantes aujourd'hui avec les engagements que le gouvernement du Québec prend publiquement, notamment en matière de gouvernance et de simplification administrative et réglementaire ».[25] L'APCHQ appuie fortement cette orientation.

Lors de l'analyse du projet de loi, nous avons constaté que plusieurs articles visaient à assurer une cohérence dans l'action de la Ville et des arrondissements. Aussi, par son article 44, le PL 109 vient ajouter l'article 185 dans la Loi sur la capitale nationale du Québec pour qu'un fonctionnaire soit dédié à la tenue d'un recueil des règlements qui vise, comme le stipule son 2e alinéa, « à favoriser leur accessibilité ou leur intelligibilité ». Cet article vient en quelque sorte confirmer ce que la Ville a mis en place sur son site Internet, où plus de 4 500 règlements sont facilement repérables par un outil de recherche.[26]

L'adage dit que nul n'est censé ignorer la loi... mais, encore faut-il pouvoir trouver quelles règles suivre. Nous saluons donc le travail de la Ville de Québec pour démocratiser l'accès à ses règlements et l'ajout du législateur de cette orientation dans le PL 109.

RECOMMANDATION N° 7

Que soit adopté l'article 44 du projet de loi 109 proposant la création d'un poste de fonctionnaire dédié à la tenue d'un recueil des règlements afin de favoriser leur accessibilité et l'intelligibilité réglementaire.

Le fardeau administratif et réglementaire représente une taxe cachée pour les entreprises et freine leur croissance. En 2014, le coût de la réglementation était de 8,1 milliards de dollars au Québec.[27] Le gouvernement du Québec est maintenant un leader en matière d'allégement et de simplification administrative et réglementaire. Son dernier plan d'action a engendré des économies de 273 millions de dollars pour les entreprises sur une année[28] ainsi qu'une politique

[25] Ville de Québec, « Projet de loi sur la capitale nationale du Québec – Une reconnaissance historique qui permet à Québec d'assurer son développement et son rayonnement », communiqué de presse, 8 juin 2016.
[26] Portail des règlements de la Ville de Québec : http://reglements.ville.quebec.qc.ca/
[27] Op cit., note 29, p. 4.
[28] Ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation, Bâtir l'environnement d'affaires de demain, Plan d'action gouvernemental en matière d'allègement réglementaire et administratif, 2016, p. 16.

gouvernementale en la matière[29]. Même avec des résultats aussi positifs, le gouvernement du Québec compte poursuivre sur sa lancée avec un plan d'action pour les années 2016 à 2018.

Le gouvernement du Québec fait sa part, il serait bien que les municipalités québécoises envoient un message aussi fort. C'est pourquoi nous invitons le législateur à apporter une modification au nouvel article 185 en y ajoutant un alinéa engageant la Ville de Québec à adopter une politique d'allégement réglementaire. Par cette formulation, on inscrit clairement l'allégement règlementaire comme une priorité, tout en laissant la liberté à la Ville de Québec de décider ce qu'elle inclurait dans cette politique. Notre recommandation rejoint directement l'objectif de la Ville qui affirme vouloir montrer la voie en la matière.

RECOMMANDATION N^{O} 8

Que l'article 44 du projet de loi 109 soit amendé pour ajouter la mention que la Ville doit adopter une politique d'allégement réglementaire.

Conclusion

Dans l'ensemble, l'APCHQ trouve que le PL 109 représente une réforme positive pour la Ville de Québec. Elle permettra de lui donner plus de pouvoirs pour élaborer et mettre en place des politiques adaptées à son développement.

Nous invitons le législateur à réformer le processus référendaire rapidement. Selon nous, l'expérience a démontré que le but fixé lors de la mise en place de ce régime n'est plus atteint aujourd'hui et qu'un meilleur équilibre est de mise.

L'APCHQ ne s'oppose pas aux ajouts de pouvoirs en matière de taxation et de frais de redevances. Ces pouvoirs ont été octroyés il y a maintenant 7 ans à la Ville de Montréal sans que cette dernière les utilise de façon démesurée. Il est donc logique que notre Capitale-Nationale puisse user des mêmes pouvoirs que notre métropole. Aussi, nous pensons qu'il est important que les municipalités puissent diversifier leurs revenus afin que ces derniers soient moins tributaires du rôle foncier. C'est à la ville de ne pas tomber dans la facilité et d'explorer d'autres avenues de taxation à l'extérieur du champ foncier.

Nous apportons toutefois un bémol sur l'utilisation de ces nouveaux pouvoirs, car ils peuvent avoir un effet contraire à ce qui est désiré par le gouvernement et les municipalités. En effet, toute augmentation du prix des nouvelles propriétés, résultant de ces nouveaux moyens de perception fiscale, aura un impact négatif sur l'abordabilité des résidences et favorisera l'étalement urbain. C'est donc un pouvoir à utiliser avec la plus grande prudence.

[29] Gouvernement du Québec, Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif, 2014, 4 p. Consultation en ligne : http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Autres/fr/AUTFR_pol_gouv_ara2014.pdf

Aussi, nous invitons le gouvernement du Québec à entreprendre une réflexion afin de donner de l'espace fiscal que pourront prendre les municipalités pour mettre en place leurs nouveaux pouvoirs de taxation et de redevances. La capacité des citoyens et des entreprises de contribuer à l'État par le système de taxation est limitée. Les différents paliers de gouvernements peuvent créer de nouveaux pouvoirs de taxation tant qu'ils le veulent, mais ils devront s'assurer d'une cohérence et d'une coordination pour que ces nouveautés n'aient pas comme impact de se dédoubler ou d'augmenter le fardeau fiscal global. Donnons plus de pouvoirs de taxation aux municipalités, mais travaillons aussi à alléger le fardeau fiscal global. Le Québec demeure malheureusement sur le podium des juridictions les plus taxées en Amérique du Nord.

Enfin, nous accueillons positivement la volonté de la Ville de Québec et du législateur québécois de simplifier l'accès à la réglementation. À cet égard, nous proposons l'ajout d'un engagement à adopter une politique d'allégement administratif et réglementaire. La Ville de Québec peut réellement jouer un rôle de leadership en la matière.

La Ville de Québec a plus de 400 ans d'histoire. Nous sommes persuadés que ce projet de loi pourra donner à notre plus ancienne ville du Québec les outils pour qu'elle devienne la ville la plus moderne. Par nos propositions d'amélioration, nous cherchons à nous assurer que la Ville puisse atteindre ses objectifs sans que cela ait des effets négatifs, comme de rendre plus difficile encore l'accession à la propriété. Visons, ensemble, le succès de la Ville de Québec, car avec notre Capitale-Nationale en mouvement, c'est tout le Québec qui en sort gagnant.

Sommaire des recommandations

1. Que le gouvernement du Québec dépose un projet de loi visant à réformer le processus référendaire des municipalités.
2. Que la réforme des référendums municipaux inclut les modifications suivantes :
   - Augmentation significative du nombre de signatures pour la tenue d'un référendum;
   - Élargissement des zones territoriales lors des référendums pour que davantage de citoyens soient appelés à s'exprimer;
   - Établissement d'un seuil minimal de 50 % de participation pour qu'un résultat référendaire soit valide.
3. L'APCHQ ne s'oppose pas aux nouveaux pouvoirs de taxation octroyés à la Ville de Québec si l'objectif est de diversifier les revenus de la Ville et de soulager le régime foncier.
4. L'APCHQ ne s'oppose pas à l'octroi de nouveaux pouvoirs de redevances à la Ville de Québec.
5. Que les nouveaux pouvoirs de taxation et de redevances des municipalités soient compensés par une diminution de la fiscalité du gouvernement du Québec afin de créer un espace fiscal pouvant être récupéré par le niveau local. Cela pourrait se faire, par exemple, par une exonération totale ou partielle de la taxe de vente pour l'achat d'une nouvelle propriété ou par un crédit d'impôt pour les propriétaires résidents.
6. Que soit retiré l'article 31 du projet de loi 109 permettant à la Ville de Québec de se soustraire aux dispositions aux fins de parcs, de terrains de jeux et d'espaces naturels prévus à la section II.1 du chapitre IV de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.
7. Que soit adopté l'article 44 du projet de loi 109 proposant la création d'un poste de fonctionnaire dédié à la tenue d'un recueil des règlements afin de favoriser leur accessibilité et l'intelligibilité réglementaire.
8. Que l'article 44 du projet de loi 109 soit amendé pour ajouter la mention que la Ville doit adopter une politique d'allégement réglementaire.